Simplificação sistematica da legislação cearense

(Trabalho lido no Instituto de Advogados do Ceará)

PROPOSIÇÃO

Sr. Presidente e demais consocios do Instituto de Advogados.

A legislação cearense é numerosa e complexa. Sobre cada materia existem aqui inumeras leis, decretos e regulamentos. Esparsas e perdidas dentro desse tumulto legislativo, deparam-se leis de utilidade incontestavel, que nem por isto deixam de ser desconhecidas e inoperantes.

Leis que revogam ou restauram outras; atos legislativos multiplos sobre o mesmo assunto, sem o necessario encadeamento; regulamentos vigentes que o povo em geral não conhece, porque — publicados em folhetos avulsos — ficam depositados nos arquivos das Secretarias; uma falta lamentavel de sistematica e de unidade; tudo isto e causas outras tem feito da legislação republicana no Ceará uma balburdia, uma desordem lastimavel.

Urge, pois, simplificar a legislação cearense, dar-lhe unidade sistematica em cada materia legislada.

Para quem manuseia e aplica leis no Ceará, esta simplificação traria bens enormes, que reverteriam em beneficio do Estado e da sua prosperidade e cultura. Uma sistematização simplificada das leis cearense é, pois, objetivo de inconcussa utilidade, e justifica-se amplamente com as facilidades que virá trazer aos aplicadores e ao povo em geral.

Bem sei que esse trabalho de simplificação pede muito esforço e muito tempo: não se faz em três semestres. Mas—aceito de antemão um plano de reforma e de sistematica—o Governo do Estado o iria executando pouco a pouco, de tal sorte que dentro de alguns anos o Ceará possuiria um corpo de legislação simples e uniforme, cuja aplicação seria facil, sem dispendio de trabalho e de memoria.

Agora mesmo o sr. Interventor Federal criou a Comissão Legislativa do Estado, com o encargo— entre outros — «de elaborar os projetos de reforma da legislação estadual em vigor» (Decreto n. 349, de 8 de outubro corrente). Bom seria, para isto, que se estabelecesse previamente um plano simplificador e sistematico de toda a legislação republicana do Ceará, afim de que posteriormente e á medida do possivel se fosse ele executando com segurança e criterio predeterminado.

Proponho, portanto, sr. Presidente, que o Instituto — ouvida a sua Comissão de Legislação Estadual—aprove um plano simplificador e sistematico de toda a legislação cearense vigorante e o remeta ao Governo do Estado e áquela Comissão Legislativa.

A titulo de mera sugestão, e para campo de emendas da Comissão competente e do Plenario do Instituto, apresento a V. S. o trabalho anexo, que — embora imcompleto e deficiente — de certo merecerá o acolhimento dos consocios, para ulterior correção em nosso Gremio de Juricidade.

Fortaleza, Sala das Sessões do Instituto de Advogados do Ceará, 20 de outubro de 1931.

CLODOALDO PINTO

Concordamos a Proposta acima.

Raimundo Girão
Estevão Mosca
Jorge M. da Rocha
Edgar Arruda
Guilherme Satiro Rabelo
J. M. G. Coutinho
Ubirajara Coelho de Negreiros

ANTE-PROJETO PARA ÜM PLANO DE SIMPLIFICAÇÃO SISTEMATICA DA LEGISLAÇÃO CEARENSE

I) Dividida a legislação cearense em 3 categorias: a) legislação permanente; b) legislação anua e c) legislação eventual: a segunda se constituiria somente de duas leis — Fixação da Despesa e Orçamento da Receita —; a terceira compreenderia os atos de aplicação instatanea e outros que—sem carater anuo—não tivessem todavia a permanencia necessaria á primeira classe; e esta—a começar pela futura Constituição Cearense — abrangeria todas as leis de carater geral, estavel e duradouro, que se enumeram no n. IV deste ante-projeto.

II) A' Lei de Fixação da Despesa Geral do Estado se incorporariam a Lei de fixação de Força e a Lei de fixação da Guarda Civil. Parece-me de conveniencia fazer uma Lei para a Fixação da Despesa e outra para o Orçamento da Receita, precedendo aquela a esta. Ambas, porém, devem ser bem simples e metodicas, sem disposições permanentes e só de disposições anuas. Qualquer dispositivo que deva permanecer e repetir-se em todos os anos há de ser levado para a Lei permanente respectiva, como certas classificações de contribuintes e a relação entre a contribuição das diversas classes. Não haverá caudas de orçamento, nem autorização para isto e para aquilo.

A Lei de Fixação da Despesa deve conter somente as verbas especificadas para a manutenção e melhoramento dos diversos serviços publicos, realizados pelo Estado. A verba *eventual*, com este ou outro nome, deve ser mais ampla, de sorte que por ela corram todas as despesas não previstas, e praticaveis mediante abertura de creditos especiais, extraordinarios ou suplementares.

III) Por sua propria natureza, a legislação eventual não pode ser sistematizada. Mas, previstos os casos possiveis na legislação permanente, a eventual ficaria muito diminuida e quase se reduziria a decretos executivos para aplicação individualizada daquela.

Existindo, por exemplo, uma lei permanente de fomento á agricultura e á pecuaria, com a promessa de premio a agricultores e criadores que tenham praticado certo fato, a concessão do premio seria feita, não por lei especial, como agora, mas por simples decreto do Executivo, pois a Lei permanente estabeleceria o fato a premiar, a prova desse fato, o processo administrativo do premio, o seu quantum, etc.

E assim aconteceria em outras materias, com a redução desejavel de tantas leis pessoais e particularizadas.

IV) A legislação permanente parece-me que pode ser simplificada e sistematizada da seguinte maneira:

1) *Constituição do Estado*, tão simples quanto possivel, sem minucias e antes com remissão para leis ordinarias. Só deve conter materia verdadeiramente constitucional.

2) *Lei* sobre a sanção, promulgação, publicação e vigencia ou obrigatoriedade das outras leis; promulgação, publicação e inicio de vigencia de todos os atos publicos; classificação e diferenciação dos atos legislativos (leis e decretos); numeração e ementação; referendamento; publicação em volume e referencia á data da publicação no jornal oficial; formulas de sanção e de promulgação; anexação de decretos e regulamentos ao volume de leis; data da promulgação e da publicação; diversas vias dos atos legislativos, e seu arquivamento na Repartição competente, etc...

Divididos os atos oficiais em *legislativos* (leis e decretos) e *administrativos*, estes se subdividiriam em categorias (circulares, titulos, editais, oficios, etc.), cada uma delas numerada separadamente e por ordem cronologica.

Ao volume de leis de cada ano deviam juntar-se os decretos e a sumula dos atos administrativos do mesmo ano.

Na parte da publicação, a lei trataria da Imprensa Oficial do Estado.

Nesta Lei poderiam ficar tambem as providencias sobre delegações de poderes, autorizações ao Executivo e assuntos atinentes ou conexos.

3) *Lei* penal substantiva, referente aos delitos que o Estado pode qualificar e apenar, de acordo com o art. 6, letra *c*, do Cod. Penal Comum da Republica, tais como os crimes funcionais do Presidente do Estado e outros. Entrariam aí tambem as normas relativas ao indulto e comutação de penas, á anistia para os delitos de qualificação estadual, ao maximo de pena corporal e pecuniaria possivel á legislação estadual e municipal, etc...

4) *Lei* sobre a Bandeira, Armas e Escudo do Estado e letra e musica do seu hino (Leis n. 393, de 22 de setembro de 1897, e n. 1971, de 25 de agosto de 1922).

5) *Lei* sobre a divisão territorial uniforme, para todos os efeitos de administração, em regiões, municipios e distritos; denominação e classificação das circunscrições territoriais; classificação e denominação dos agregados de população (Capital, cidade, vila, povoado e arraial); limites entre os municipios e — dentro destes — entre os distritos; sede e entrancia dessas circunscrições; maximo e minimo de territorio e de população em cada circunscrição, etc...

Tambem entraria ai a determinação dos limites do Ceará com os Estados vizinhos.

A delimitação entre distritos e entre municipios se faria com justiça, de modo claro e por acidentes geograficos, de maneira a evitar dubiedades na jurisdição e lutas entre as circunscrições convizinhas; e seria uniforme para todos os efeitos da administração. Cada municipio constituiria uma comarca e, pois, esta ultima denominação poderia extinguir-se. Municipio e comarca seriam noções coincidentes e identicas. Não haveria inconveniente nisto, nem aumento de despesa, porquanto — com o proximo Cod. de Interventores — ficará muito diminuido o numero de municipios. Para efeitos judiciarios, nos municipios e comarcas existiriam juizes pretores, enquanto haveria juizes corregedores nas regiões, que seriam pouquissimas.

6) *Codigo Judiciario* do Estado (C. J.), em que se consolidariam as Leis sobre Organização Judiciaria, sobre Processo Civil e Comercial, sobre Processo Criminal, e o Regimento de custas, tudo com as

modificações aconselhadas pela nossa experiencia e pela nossa cultura.

Tambem entraria aí o Regimento Interno do Conselho Penitenciario, assim como as leis e decretos sobre a Organização Judiciaria Militar do Estado, sobre o Processo Criminal Militar, e sobre o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, Assistencia Judiciaria, Instituto de Advogados, etc...

7) *Codigo Policial* do Estado (C. P.), em que ficariam todas as leis e regulamentos sobre a Policia Civil, notadamente—o Regulamento Policial, o Reg. da Guarda Civica, o Reg. de Veículos e Pedestres, da Policia Maritima, da Cadeia Publica de Fortaleza e de outras cidades e vilas, o Reg. de Identificação; as providencias sobre o Serviço Medico Legal, Corpo de Bombeiros, fiscalização de Casas de Penhores e das casas de diversões, Serviço de Assistencia e de inquerito sobre acidentes do trabalho e outros; assim como os Reg. de colonias correcionais, etc...

Aqui tambem se poriam as providencias sobre a regulamentação e localização do meretricio.

8) *Lei* da Instrução Publica, ou Codigo de Instrução (C. I.), em que se poriam os Regulamentos do Ensino Primario, do Liceu, Escola Normal, da Faculdade de Direito e de outros institutos oficiais de instrução, literaria ou profissional, além das Leis sobre universidades populares, equiparações de estabelecimentos particulares de ensino, matricula gratuita nos oficiais e particulares em certos casos, fiscalização dos ultimos, concurso de livros didaticos, assim como o regulamento da Biblioteca Publica.

9) *Codigo Agro-pecuario* (C. A.). Nesta Lei se consolidariam todas as que interessassem direta ou indiretamente ao fomento e proteção das industrias agro-pecuarias, tais como as relativas ao corte de oiticicas e carnaubeiras, ao plantio de canafistula, mandacarú e outras especies forrageiras, á derribada de matas á margem das estradas, dos rios e no terço superior das serras, ás exposições agro-pecuarias, aos premios a agricultores e criadores, ás marcas de gado, á divisão das zonas em agricolas e pastoris, aos tapumes rurais, á importação de reprodutores, a banheiros carrapaticidas e estações de

monta e de sementes, á inspeção de cereais, á imunização de sementes, á classificação de algodão, de cera e de outros produtos agricolas ou pecuarios. ao incremento da imigração para colonias agricolas; á proibição da importação de gados doentes ou de vegetais não imunizados; ao combate ás epizootias e ás molestias dos vegetais, de valor economico; ás providencias contra o deflorestamento e para o reflorestamento, etc...

10) *Codigo Tributario* (C. T.). para onde iriam todas as leis e regulamentos sobre quaisquer impostos, tributos, taxas, sobretaxas e emolumentos; processo de arrecadação e classificação da materia tributada ; cobrança da divida ativa ; tomada de contas; dispensa e isenção de impostos e multas ; fiscalização das rendas ; lançamentos ; retificação e cancelamento de lançamentos; relevação de dividas; etc...

Aqui se consolidariam inumeros regulamentos, notadamente—os de bens do evento da Recebedoria e das Mesas de Rendas e coletorias, do imposto de transmissão, de selo, de consumo, de exportação pelas fronteiras, de industria e profissão, territorial, rural, e predial, de rês abatida para o consumo, alem das instruções e regulamentos sobre recolhimentos de saldos, e sobre impostos de causas, de heranças e legados, de lotações de cartorios o outros emolumentos, e de taxas de armazenagem e capatazias.

11) *Lei Organica* da Despesa, onde se estabeleceriam as normas para o processo da Despesa, empenho, abertura de creditos; reconhecimento de dividas, relevação de prescrição ; comissão central de compras; adiantamentos, prestações de contas; divida flutuante, etc...

12) *Codigo Contabil* (C. C.), em que estariam todas as leis e disposições sobre a contabilidade publica do Estado, tanto da Receita como da Despesa.

13) *Lei* sobre a Divida Publica Fundada, onde se regularia a emissão, amortização, resgate e uniformização de apolices ; seus juros, transferencia, registro ; condições de seu recebimento para solução de impostos; distinção das diversas especies emitidas pelo Estado ; estabelecimento de duas unicas modalidades delas, e uniformizadas,--de 100$ e de

1:000$, para diversos efeitos. Aqui tambem se poriam as disposições referentes á Divida Externa.

14) *Lei* sobre o patrimonio imobiliario do Estado. Aqui se regularia a aquisição, alienação, administração dos imoveis do Estado; aforamento e locação; cessão, doação e reversão deles ao Estado. Nesta Lei se consolidariam o regulamento sobre as terras devolutas do dominio do Estado, a lei sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade publica, o regulamento do Teatro José de Alencar, etc.

A 5 ultimas leis (ns. 10 a 14) talvez pudessem reunir-se numa só — sob o nome de Cod. Fiscal, dividido em diversas partes.

15) *Lei* de Organização Municipal, a que em anexo se poderiam juntar o padrão orçamentario e os modelos uniformes de escrituração, contabilidade, estatistica, etc...

16) *Estatuto* dos Funcionarios Publicos, ou *Cod. Funcional* (C. F.), onde se consolidariam todas as leis sobre o funcionalismo publico, nas suas relações com o Estado, e onde se regulariam a classificação dele em categorias e ordens, sua estabilidade, garantias e vantagens, vencimentos, interrupção de exercicio, contagem de tempo, incompatibilidades, substituições, acumulações, gratificações de antiguidade e especiais, provimento, investidura, acesso, ferias, licenças, fianças, quotas e percentagens, concursos e preferencias; penas disciplinares, etc...

Desta Lei se excluiram as disposições relativas a aposentadorias, reformas e jubilações, em suma— a inatividades remuneradas. A nova Lei de Caixas de Aposentadorias e Pensões (Decreto n. 20.465, de 1º. de outubro corrente) obriga o Estado a criar uma Caixa para os seus funcionarios da Repartição de Agua e Esgotos (art. 1). Afim de evitar a desigualdade entre esses funcionarios estaduais (que teriam aposentadoria e deixariam pensão aos seus herdeiros, tudo pelos cofres da Caixa) e outros funcionarios do Estado (que não deixam pensão nenhuma aos membros de sua familia), o melhor seria que o Estado fundasse uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para todos os seus empregados e tambem para os funcionarios dos Municipios Estaduais, segundo o regime do recente decreto 20.465, e conseguisse do

Governo Federal a aprovação dessa Caixa, submetida assim á jurisdição do Conselho Nacional do Trabalho e assim ampliada a Lei de Caixas a todos os funcionarios publicos do Estado e dos Municipios cearenses.

17) *Lei Organica* da Força Publica do Estado, onde estariam todas as disposições permanentes relativas á Policia Militar e onde ficaria tambem o seu *Cod. Disciplinar*, se este não viesse a constituir Lei especial.

18) *Lei* de Assistencia Social, Subvenções e Auxilios para onde iriam as disposições permanentes relativas á concessão de subvenções, á habilitação das instituições subvencionaveis e suas obrigações; fiscalização; etc...

Criada uma *Caixa de Subvenções*, por ela correriam as verbas desses auxilios.

Aqui tambem ficariam as disposições permanentes relativas a instituições de utilidade publica, requisitos para se conseguir essa condição, e efeitos desta, auxilios indiretos prestados pelo Estado a elas, tais como redução ou isenção de impostos, etc., assim como as diversas leis sobre assistencia social, notadamente as de assistencia medica e dentaria a escolares, as de assistencia a menores, a flagelados, enfermos, mendigos, vagabundos e desempregados, etc...

19) *Lei de Concessões*. Nesta lei se regulariam os contratos e concessões de serviços publicos, com ou sem privilegio, fiscalização das companhias e empresas concessionarias, reversão ao Estado com ou sem indenização, o prazo maximo e minimo das concessões, tabelas de preço do serviço, etc...

20) *Lei Organica* das Repartições Publicas em Geral. Aqui se faria a divisão do serviço publico em Secretarias de Estado, e estas em diretorias e seções; numero de funcionarios de cada serviço, e suas atribuições; etc...

21) *Cod. Eleitoral* (C. E.), se ainda for necessario ao Estado legislar sobre essa materia.

22) *Cod. Sanitario* (C. S.), onde se consolidariam as leis estaduais sobre saude publica, para combate ás molestias endemicas de nosso Estado, e evitamen-

to de surtos epidemicos. Aqui só se trataria de higiene humana, porque estariam no Cod. Agro-pecuario as disposições referentes á profilaxia de molestias de animais e plantas.

23) *Lei* sobre obras publicas, onde se consolidariam as leis sobre a construção e conservação de obras publicas, como estradas de rodagem, calçamentos, instalações de agua e esgotos, açudagem, combate ás secas, etc...

24) *Lei* sobre Registros Publicos, onde ficariam as disposições permanentes que competissem ao Estado sobre os diversos registros, notadamente para facilitação e gratuidade do registro civil de nascimentos e casamentos, e para introdução no Estado do Registro Torrens. Para esta Lei iriam tambem as disposições referentes á Junta Comercial e ao Arquivo Publico do Estado. Se a Junta e o Arquivo ficassam suberdinados á Justiça, esta Lei poderia ser incorporada ao *Cod. Judiciario.*

25) *Regimento* Interno da Assembléia Legislativa, se na futura reorganização constitucional do Estado houver esse orgão, ou outro semelhante, com esse ou outro nome qualquer.

V) Promulgadas essas leis de carater permanente, quaisquer emendas que lhes sobreviessem seriam feitas dentro do proprio texto delas, sem mudança de numeração dos arts., tal como se tem praticado algumas vezes com o Cod. Civil, com os Cods. do Proc. Civil e Criminal e com a Org. Jud. do Estado.

Aceito este ante-projeto ou outro que fosse achado melhor, o Plano adotado seria posto dentro da lei n. 2, para se executar pouco a pouco, e de tal sorte que—realizado todo ele—a lei n. 2—nessa parte—ficaria sendo como que um indice sumario da restante legislação permanente estadual.

Depois da nova Constituição, a numeração das leis e decretos poderia ser reiniciada de 1, para evitar a individualição delas e deles com um numero muito alto.

VI) Quanto á legislação municipal, a Lei de Organização Municipal (n. 15) poderia estabelecer que a legislação permanente do Estada se aplicaria tambem aos municipios, mudado e mudavel.

Destarte, a legislação permanente de cada municipio se reduziria ao *Cod. de Posturas*, em que se consolidariam todas as suas leis atuais que devessem permanecer. No proprio texto dele se fariam as futuras modificações e acrescimos.

A sua legislação anua se constituiria tambem de duas leis somente—*Fixação da Despesa* e *Orçamento da Receita*, que seriam tão simples quanto possivel, pois qualquer disposição permanente ou sempre repetida passaria para o Cod. de Posturas, se antes não fizesse parte da Lei Organica dos Municipios, ou de outra Lei Estadual.

Aceito um Plano para a simplificação e sistematização da legislação dos Municipios Estaduais, seria ele inserto no texto da Lei de Organização Municipal (n. 15).

VII) Tal é o meu ante-projeto. Embora o reconheça deficiente e incompleto, ainda assim o submeto á censura e ás emendas do Instituto, a quem o ofereço como simples sugestão e na esperança de que o nosso distinto Gremio de Cultura Juridica fará dele um Plano aproveitavel, que se imponha por si mesmo ao Governo e á Comissão Legislativa do Estado.

Fortaleza, 20 de outubro de 1931.

CLODOALDO PINTO